

「大きな政府」の経済学的分析に向けて

谷 口 洋 志

はじめに

英米において「小さな政府」の実現を標榜する政権が相ついで誕生したことに例証されるように、今日の先進諸国に共通してみられる重要な動きの一つは、肥大化し続けている公共部門の縮小化である。行財政改革を進めている日本もこの例にもれず、例えば、臨時行政調査会（臨調）の「行政改革に関する第一次答申」（1981年7月10日）においては「簡素で効率的な政府」とか「効率的で無駄のない政府」の実現が急務であると述べられているし、また『経済白書』の中でも「適正規模の政府」ないし「公共部門の効率化」（昭和56年版）、あるいは「政府機能の効率化」とか「効率的な政府」（昭和57年版）ということがしきりに強調され、公共部門の肥大化傾向に歯止めをかける必要があると議論されている。

もっともフランスのミッテラン政権の誕生（81年5月）やギリシアの社会主義政党の総選挙勝利（81年10月）にみられるごとく、上の流れに逆行するような動きも一部に見受けられるし、また日本でもその「目指すべき活力ある福祉社会」は「必ずしもより『小さな政府』を求めるものではない」（臨調基本答申、82年7月30日）と主張されている点では、英米における動きとは異なる一面も見出される。

しかしながら、今日ではいかなる国といえども、大きくなる一方の政府の国民経済に及ぼす様々の影響は無視しえなくなっている。事実幾つかの公的な報告書は、公共部門の肥大化が進むと資源配分の非効率が生じ、また様々のルー

トを通じて成長を阻害するであろうと警告している。⁽¹⁾ というのは、公共部門内では市場における価格に相応するシグナルが存在せず、したがって効率性へのインセンティブが働かないために資源のミス配分が生じやすく、また移転支出の増大や租税負担等の強化が貯蓄率低下、労働意欲の減退、企業の投資活動の抑制を通じて民間の活力を阻害しやすいからである。したがって公共部門の見直しが今や重要な国民経済的課題の一つとなっているとみてよいだろう。

しかし公共部門見直し気運の高まりとは逆に、公共部門肥大化の説明ないし分析はそれほど進んでいないようにみえる。提出されている仮説や論点は多岐にわたって相互の関連が不明確であるばかりでなく、関連データの整理・解釈にも不十分なところが多いように思われる。それ故この論文では幾つかの関連データを整理し、説明されるべき事柄を明らかにした上で、これまでに提出された議論について若干の整理と検討を加えることとしたい。ここでの試みは「大きな政府」の経済学的分析への第一歩でしかないとはいえ、それは重要な出発点となると考える。

I 政府の大きさについて

政府の大きさを測る指標には種々のものがあるが、基本的には財政（歳出・歳入）面でみたもの、雇用人員でみたもの、及びその他のもの（民間への政府介入度を示す何らかの指標）の三つに分けることができる。このうち政府の経済活動の大きさを示すものとして最も重要でかつ頻繁に使用されるのは第1番目のものである。例えば、わが国の国民経済計算（新SNAベース）に基づいて作成される「財政統計」等では、「政府支出」（政府最終消費支出＋資本支出）、「財政支出」（政府支出＋広義の移転支出）、「租税負担額」（国税＋地方税）あるいは中央政府の「一般会計歳出」等がよく用いられる。それ故以下においてもこれらに類する統計を利用することとするが、その利用ないし解釈に際してはデータの利用可能性やその適否以外にも幾つかの注意すべき点がある。このことをまず初めに明らかにしておこう。

その第1は財政の規模をどのように把えるかということである。すなわち一

般政府かそれとも中央政府だけか、歳出か歳入か、絶対規模（金額表示）か相対規模（対GNP比、GNE比、GDP比、国民所得比等々）か、そして名目か実質か、ということであるが、以下では相対規模を議論の中心とし、Ⅱでは一般政府の歳出を名目と実質の両方からみることとし、次のⅢでは一般政府の歳入構造を調べ、Ⅳではこれらの要約と残された問題に触れることにする。長期的な物価上昇や現代経済に定着したインフレ体質等を考慮すると、相対規模を問題とし、かつ名目と実質に分けて論ずる必要があることは当然のことといえよう。

第2は以上のこととも関わるが、以下の議論の中には、先進諸国における公共部門肥大化には共通の要素（要因）があるという認識が暗黙的にあることである。もちろん各国の制度や慣習等は無視しえないものであるが、ここではそうした各国間の相違点よりもむしろ類似点に注目したいと考える。

最後にしかし最も重要な点は財政規模だけで政府の大きさを把握することの限界である。今風にいえば、行政改革と財政改革とは異なるということである。もちろん両者は間接的には無関係ではないが、少なくとも直接的には結びつかないものが幾つかある。この一つの例は、レーガンの「経済再生計画」にもある政府規制の緩和・撤廃であり、またわが国において「第二の予算」とも呼ばれる「財政投融资」（通常「財政投融资計画」に基づく資金の運用と資金運用部資金による国債引受を指し、その規模は一般会計予算の4割強に達している）の存在もそうした例の一つである。前者はその影響力の大きさにもかかわらず財政に現れる数値は比較的小さいし、後者は財政統計としては全く表に出てこないのである。これは政府の大きさを単一指標で表すことの限界ないし危険を示唆するものであろう。

しかしこうした限界は認められるものの、財政規模によって政府の大きさをみることには大きな意義がある（例えば、J. M. ブキャナン=M. R. フラワーズの用語を用いると、前述の政府支出は政府による資源吸収 *governmental resource absorption* を表す）⁽²⁾ し、また重要な第1次接近でもあると考える。とはいえ、その他の指標による分析も必要だし、またそれとの整合性を保つような説明が求められることはいうまでもない。

表1 総政府支出及び政府経常収入の対GDP比

(単位: %)

| | 総政府支出の対GDP比 | | | | | 政府経常収入の対GDP比 | | | | |
|--------|-------------|------|------|------|------|--------------|------|------|------|------|
| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
| アメリカ | 27.8 | 28.0 | 32.2 | 35.4 | 33.2 | 27.4 | 27.0 | 30.3 | 30.4 | 32.7 |
| 西ドイツ | 32.0 | 36.3 | 37.6 | 47.1 | 46.9 | 34.8 | 35.3 | 37.5 | 40.8 | 42.8 |
| フランス | 34.6 | 38.4 | 38.9 | 43.5 | 46.2 | 34.9 | 38.4 | 39.0 | 40.3 | 45.4 |
| イギリス | 32.6 | 36.4 | 39.3 | 46.9 | 44.6 | 30.3 | 33.4 | 40.7 | 40.7 | 40.4 |
| イタリア | 30.1 | 34.3 | 34.2 | 43.2 | 45.6 | 28.8 | 30.1 | 30.4 | 31.2 | 37.5 |
| カナダ | 28.9 | 29.1 | 35.7 | 40.8 | 40.7 | 26.0 | 28.1 | 35.2 | 36.9 | 37.1 |
| スウェーデン | 31.1 | 36.0 | 43.7 | 49.0 | 65.7 | 32.2 | 39.6 | 46.9 | 50.7 | 57.1 |
| 日本 | 20.7 | 22.7 | 19.3 | 27.3 | 32.7 | 20.7 | 19.5 | 20.7 | 24.0 | 28.2 |
| 7か国全体 | 28.9 | 30.3 | 32.6 | 38.0 | 38.3 | 28.5 | 28.9 | 31.5 | 32.8 | 35.7 |
| EEC全体 | 32.1 | 36.1 | 37.9 | 45.8 | 47.0 | 32.1 | 34.4 | 37.5 | 39.9 | 42.9 |
| OECD全体 | 28.5 | 30.1 | 32.6 | 38.2 | 39.3 | 28.3 | 29.0 | 31.9 | 33.7 | 36.6 |

(注) ① 総政府支出は主として経常支出（最終消費支出，公債利子，社会保障移転等）と粗資本形成から成る。

② 政府経常収入は主として直接税，間接税，社会保障負担から成る。

③ 7か国全体はスウェーデンを除く。

④ グループの数値は各グループ全体の総計から計算，但しこれらは現行為替レートでの米ドル表示に基づく。

(出所) OECD, *OECD Economic Outlook*, Paris, July 1982, pp. 149, 150, 表 R8, R9.

以上の議論を踏まえ、この節の残りでは、一般政府の歳出・歳入の対 GDP 比、すなわち公共部門の相対規模の動向についてみておこう。

表 1 は OECD 諸国についての統計であるが、歳出・歳入のいずれでみても期間（1960-80年）内での比率の上昇、すなわち政府の肥大化現象が確かめられる。加えて幾つかの非常に興味深い動きも同時に認められる。

まず初めに伸び率でみるとここ20年間での EEC 諸国（イタリア、西ドイツ等）の伸びが大きいことが目立つ。また相対的に小さな政府であるとはいえ、主要国の中で日本の歳出の相対規模が最も大きな伸び率（20年間で6割弱）を示していることは興味深い。

次に水準についてみると、1960年当時の政府の相対規模が3割前後であったのに対し、1980年までにはこれが1割も上昇し、OECD 全体でみると4割近くになっている。特に EEC 諸国のいずれもが4割を越えていることと、スウェーデンの歳出規模が異常に大きいこと（1980年に65.7%）が目立つ。ただ70年代の数値の伸びは GDP（つまり分母）の伸び悩みによるところが大きいことに注意する必要があるだろう。

表から確かめられるもう一つの特徴は1970年あたりまでは歳出と歳入の相対規模がそれほど離れていなかったのに対し、70年を過ぎるあたりから両者が大きく乖離し始めていることである。これはもちろん第1次及び第2次石油危機を契機とする世界的なスタグフレーションの発生と無関係ではない。両者の差は大体財政赤字の大きさを示すものとみてよいが、ここではただ最近の財政赤字の規模が無視しえなくなっていることを指摘するにとどめよう。

II 政府の解剖1—歳出のビヘイビア

前節では政府の歳出の相対規模がここ20年の間に着実に伸びていることを指摘した（対GDP比はOECD全体で10ポイント以上も上昇した）が、次に明らかにされるべきことは、一体いかなる歳出項目ないし経費がこれに貢献したのかということである。一般に歳出ないし経費の分類には、主要経費別、目的別ないし機能別、経済カテゴリー別（経済的分類）、使途別、所管別という五つの分け

表2 経済的分類による公共支出の動向, 1955-1976年——名目対GDP比(3年平均)

(単位: %)

| | 総 支 出 | | | 最 終 消 費 | | | うち 防 衛 | | | 移転および補助金 | | | | | | | | | 公 債 利 子 | | | 投 資 | | |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|-----|--------------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|---------|-----|-----|-------|-----|-----|
| | A B C | | | A B C | | | A B C | | | うち家計へ うち生産者へ | | | | | | | | | A B C | | | A B C | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C |
| ア メ リ カ | 25.9 | 31.7 | 35.1 | 16.7 | 19.2 | 18.8 | 9.5 | 8.4 | 5.8 | 4.5 | 7.1 | 11.2 | 4.1 | 6.6 | 10.9 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 1.8 | 2.0 | 2.5 | 2.1 | 2.8 | 2.1 |
| 西 ド イ ツ | 30.2 | 33.1 | 44.0 | 12.5 | 14.4 | 20.3 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 12.5 | 13.2 | 16.9 | 12.0 | 12.0 | 15.4 | 0.5 | 1.2 | 1.5 | 0.7 | 0.9 | 1.4 | 2.7 | 3.5 | 3.9 |
| フ ラ ン ス | 33.5 | 39.4 | 41.6 | 14.1 | 13.7 | 14.4 | 5.9 | 4.7 | 3.8 | 15.0 | 19.2 | 21.9 | 13.2 | 16.8 | 19.9 | 1.8 | 2.4 | 2.0 | 1.3 | 1.1 | 1.2 | 2.3 | 3.9 | 3.7 |
| イ ギ リ ス | 32.3 | 38.5 | 44.5 | 16.6 | 17.7 | 21.5 | 7.4 | 6.1 | 5.0 | 7.9 | 11.3 | 14.7 | 6.1 | 9.3 | 11.3 | 1.8 | 2.0 | 3.4 | 3.8 | 1.6 | 4.2 | 3.5 | 6.1 | 4.8 |
| イ タ リ ア | 28.1 | 35.5 | 43.1 | 11.9 | 13.5 | 13.7 | 2.7 | 2.4 | 2.2 | 10.9 | 17.1 | 21.5 | 9.7 | 15.3 | 19.4 | 1.2 | 1.7 | 2.1 | 2.2 | 1.8 | 4.2 | 3.2 | 2.8 | 3.6 |
| カ ナ ダ | 25.1 | 33.0 | 39.4 | 13.2 | 17.2 | 19.7 | 5.4 | 2.5 | 1.7 | 6.2 | 8.2 | 11.8 | 5.8 | 7.4 | 9.9 | 0.4 | 0.9 | 1.9 | 2.2 | 3.3 | 3.9 | 3.3 | 4.1 | 3.6 |
| ス ウ ェー デ ン | — | 41.3 | 51.7 | 15.6 | 20.2 | 24.8 | 4.5 | 4.3 | 3.4 | 8.2 | 12.3 | 19.3 | 7.4 | 11.2 | 17.1 | 0.8 | 1.1 | 2.3 | 1.2 | 1.1 | 2.3 | — | 6.1 | 4.4 |
| 日 本 | — | 19.2 | 25.1 | 9.7 | 8.4 | 10.7 | — | 1.0 | 0.9 | 4.0 | 5.2 | 8.4 | 3.7 | 4.3 | 7.0 | 0.3 | 1.0 | 1.4 | 0.6 | 0.6 | 1.0 | — | 5.0 | 6.0 |
| O E C D 平 均 | 28.5 | 34.5 | 41.4 | 13.0 | 15.3 | 18.0 | 4.0 | 3.4 | 2.7 | 8.8 | 12.2 | 16.1 | 7.5 | 10.5 | 13.9 | 1.3 | 1.6 | 2.1 | 1.7 | 1.8 | 2.3 | 4.0 | 4.7 | 4.5 |
| +(-)に变化した国 | 6(0)→8(0) | 6(2)→7(1) | 1(6)→1(7) | 8(0)→8(0) | 7(0)→8(0) | 8(0)→6(2) | 5(1)→3(5) | | | | | | | | | | | | | | | | | |

(注) ① Aは1955-7年の平均, Bは1967-9年の平均, Cは1974-6年の平均。

② 西ドイツとフランスのAはB, Cと完全に比較できない。西ドイツのAはザールと西ベルリンを除く。

③ OECD 平均は15か国についての単純平均。

(出所) OECD, *Public Expenditure Trends*, Paris, June 1978, pp. 14-15, 表2.

方があるが、⁽³⁾ 以下ではこのうちの経済的分類を中心に議論することとしたい。というのは、統計の利用可能性という制約以外に、その他の分類では国際比較がしにくい（とくに主要経費別分類）とか比較に余り意味がない（所管別の場合）という理由があるためであり、そして何よりも（社会保障）移転が経費膨張の主因とされることが多いのでこれを経済的分類で調べる必要があるからである。だがこの場合にも同一サービスが各国間で異なるカテゴリーに含められる（特に医療サービスの取扱い）という問題を残していることに注意する必要がある。

さて表2は一応のデータが整っている OECD 諸国の中の主要8か国について、1955-76年の約20年間に於ける経済的分類による公共支出の動向をみたものである。この表をもとに期間内に現れた幾つかの特徴を探ってみよう。

歳出の総額（表では総支出）については既述したので省略することとし、まず初めに最終消費についてみると期間内にほとんどの国で対 GDP 比の上昇がみられるが、スウェーデン、西ドイツ、カナダ、イギリスを除くと伸びはそれほど大きなものではない。ただ興味深いことは防衛支出の比率が低下していること、したがって非防衛支出が最終消費支出全体の変化よりも大きな伸びを示したことである。すなわち、全体的には10年ごとに2ポイント余りしか上昇しなかったが、非防衛支出は約3ポイントも上昇しているのである。これは純粹公共財の相対的減少を示唆している。

最終消費についてのもう一つの興味深い現象は対 GDP 比の名目値と実質値とが乖離していること、特に各国間で十一の変化はあるものの全体的にみると1950年以降ないし1960年以降は実質値に大きな変化がみられないことである（表3参照）。これは大雑把にいうと名目上昇、実質不変ということであり、公共部門内での財・サービスの数量が経済全体のそれに比例して伸びる一方で、価格ないし費用の上昇が経済全体のそれを上回っていたことを意味している。使途別でみると、これは賃金もしくはその他のインプット費用のどちらかの比例以上の上昇に原因が求められるが、長期的にみて公民の賃金格差の拡大はありえないと思われるので、結局は後者の比例以上の伸びによるものと考えられる。⁽⁴⁾ これをどのように解釈するかは非常に興味深い問題として残される。

表3 政府最終消費支出の対GDP比に関する二つの統計——名目と実質との乖離

(単位：%)

| 推 定 者 | M. ベック (ラトガース大学) | | | | | O E C D | | | | | |
|------------|------------------|------|------|-------------|------|-----------|--------|---------------|-----------|--------|--------|
| | 名 目 | | | 実質(1950年価格) | | 名 目 | | 実 質 (1970年価格) | | | |
| | 1950 | 1970 | 1977 | 1970 | 1977 | 1962-4 | 1967-9 | 1974-6 | 1962-4 | 1967-9 | 1974-6 |
| ア メ リ カ | 12.1 | 19.1 | 18.5 | 16.8 | 13.4 | 17.8 | 19.2 | 18.8 | 19.9 | 19.8 | 17.7 |
| 西 ド イ ツ | 14.3 | 15.9 | 20.0 | 11.1 | 12.8 | 15.1 | 15.9 | 20.3 | 17.5 | 16.8 | 17.9 |
| フ ラ ン ス | 12.8 | 13.4 | 14.9 | 9.6 | 9.2 | 14.3 | 13.7 | 14.6 | 15.5 | 14.0 | 13.1 |
| イ ギ リ ス | 16.3 | 17.7 | 20.8 | 13.3 | 14.4 | 16.9 | 17.7 | 21.3 | 18.8 | 18.4 | 18.9 |
| イ タ リ ア | — | — | — | — | — | 13.2 | 13.5 | 13.7 | 14.3 | 13.4 | 13.1 |
| カ ナ ダ | 10.3 | 19.2 | 20.3 | 12.7 | 11.6 | 15.0 | 17.2 | 19.6 | 17.5 | 17.9 | 18.6 |
| スウェーデン | 13.7 | 21.4 | 28.5 | 15.3 | 17.2 | 17.0 | 20.2 | 24.7 | 19.8 | 20.7 | 22.7 |
| 日 本 | — | — | — | — | — | 8.8 | 8.4 | 10.8 | 11.6 | 9.3 | 8.6 |
| +(-)に変化した国 | 6(0)→5(1) | | | 3(3)→3(3) | | 6(2)→7(1) | | | 2(6)→4(4) | | |

(出所) M. Beck, *Government Spending: Trends and Issues*, New York: Praeger, 1981, p. 79, 表6.3.
OECD, *Public Expenditure Trends*, Paris, June 1978, p. 18, 表3.

次に移転及び補助金についてみると、期間内において家計への移転の比率が急激に伸びていることが目立つ。いうまでもなく、これは60年代、70年代を通じて各国において社会保障制度が整備・拡充されたことを裏付けるものである。例えば、60年代のアメリカにおいて「偉大な社会」計画を推進したジョンソン大統領が行った数々の社会福祉プログラムや「福祉元年」と呼ばれる73年に日本で行なわれた老人医療無料化・年金の物価スライド制導入等に象徴されるように。

移転的経費の急増を考えるにあたっては一つの重要ポイントが存在する。すなわち、経費の大半は年金（特に老齢年金）と医療関係のものからなり、ここから給付対象者の中心は高齢者とみなしうることである。例えば、日本の社会保障比率（社会保障給付対国民所得比）が欧米よりも低いのは制度の未熟に加えて高齢人口（65歳以上人口）の比率が低かったためであり、今後の人口構成の高齢化は制度の成熟と共に社会保障比率の急増を不可避にするであろうといわれている。昭和56年版の『経済白書』はこの点をとらえ次のように述べている。すなわち、「人口の年齢構成を考慮すると、『日本の社会保障水準は低い』という見解は、昭和45年には説得力を持ち得たが53年には最早成り立たない。『スウェーデンが超福祉国家である』というのは『超高齢国家である』ことに大きく関係している面があるのである」（pp. 262-4）と。この主張をどのように受けとめるかは「大きな政府」の意味を考える上で非常に重要な問題である。

家計への移転に比べると生産者への補助金の規模は決して大きいものといえないが、それでも比率が上昇傾向にあることが確かめられる。この補助金の中味は果して幼稚産業保護的なものを中心なのかそれとも衰退産業保護的なものかどうかということはそれ自体重要かつ興味深い問題であるが、ここでは問題提起だけにとどめよう（注1の日銀レポートは最近後者が増えていることを指摘している）。

最後に公債利子と投資についてみると、前者は世界的レベルでの財政赤字の慢性化を反映して最近比率が若干高まっていることが確かめられる。他方、投資には目ぼしい変化がみられない。ただ一つ興味深いことは、日本の投資比率

が最高水準にあることであり、これは防衛支出の低さと関係しているとみられる。すなわち、日本の社会資本の立ち遅れからくる需要の強さに加え、憲法による防衛支出拡大の制約が他の国々以上に資金を公共投資に振り向けることを可能にしたと考えられる。

Ⅲ 政府の解剖 2 歳入のビヘイビア

今度は先進諸国の歳入、特に税収の動向について調べると、ここでも幾つかの興味深い事実が浮かび上がる。

表 4 は OECD の主要国について、1955-80年の約25年間における（OECDの定義による）総税収の水準とその構成比の動向をみたものであるが、これから次のような諸点が確かめられる。

第 1 は前にも触れたように総税収の対 GDP 比、すなわち租税負担率がかなり上昇していることである。次に、所得税、社会保障負担、法人税を直接税とし消費税を間接税として両者の比率（直間比率とみてよいが通常定義とは異なる）を調べると、全体的に直接税の比重が増していることがわかる。これは所得税と社会保障負担の構成比の大幅上昇と個別消費税の大幅低下によるところが大きい。しかしこうした直接税の比重の高さは法人税の比率の低下と一般消費税の比重の高まりによって幾分緩和されている。さらに表からは不明だが財産税・資産税の構成比の若干の低下がみられたこと、また急増した社会保障負担のうち使用者負担分が大幅に増加したのに対し、本人負担分が微増したにとどまったこともこの期間内にみられた特徴である。⁵⁾

以上の税収構造の変化は容易に予測しうるところである。特に所得税、社会保障負担、法人税、消費税の四つについては大体次のように説明することができる。

第 1 の所得税収の伸びは経済成長と所得弾力的な税構造に求められる。もちろん制度の変更を考慮する必要があるとはいえ、基本的には課税ベースとなる名目所得に対して適用される累進的な税率構造が大きな税収をもたらすものと考えられる。（所得税のインデクセーションが完全でない場合には、実質経済成長がゼ

表 4 OECD 諸国における税収の動向, 1955-1980年

(単位: %)

| | 総税収 GDP | | 社会保障負担 除く総税収 GDP | | 所得税収 総税収 | | 社会保障負担 総税収 | | 法人税収 総税収 | | 一般消費税収 総税収 | | 個別消費税収 総税収 | |
|------------|------------|------|------------------------|------|-------------|------|---------------|------|-------------|------|---------------|------|---------------|------|
| | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 | 1955 | 1980 |
| アメリ | 23.6 | 30.7 | 21.0 | 22.6 | 33.1 | 36.9 | 11.0 | 26.3 | 20.3 | 10.1 | 3.4 | 6.6 | 15.8 | 7.8 |
| 西ドイ | 30.8 | 37.2 | 23.3 | 24.5 | 19.2 | 29.9 | 24.5 | 34.1 | 9.8 | 5.5 | 19.8 | 16.8 | 14.7 | 9.0 |
| フランス | 35.0 | 41.2 | 23.1 | 23.6 | 10.6 | 12.5 | 34.2 | 42.8 | 5.3 | 4.7 | 23.3 | 21.6 | 14.3 | 8.9 |
| イギリス | 29.8 | 35.9 | 26.7 | 29.8 | 23.6 | 29.5 | 10.4 | 16.9 | 17.0 | 8.5 | 6.8 | 13.8 | 27.5 | 13.3 |
| イタリア | 30.5 | 30.1 | 20.7 | 19.0 | 7.1 | 23.1 | 32.1 | 36.7 | 5.5 | 8.4 | 13.3 | 14.5 | 30.3 | 12.2 |
| カナダ | 21.7 | 32.8 | 20.8 | 29.3 | 20.5 | 34.2 | 4.2 | 10.7 | 17.6 | 10.7 | 14.8 | 11.6 | 22.9 | 12.5 |
| スウェーデン | 25.5 | 49.9 | 25.0 | 35.6 | 53.1 | 41.0 | 2.1 | 28.7 | 13.8 | 2.4 | — | 13.4 | 26.6 | 9.5 |
| 日本 | 17.1 | 25.9 | 14.9 | 18.1 | 23.2 | 23.9 | 12.7 | 30.1 | 14.5 | 16.9 | — | — | 33.1 | 14.0 |
| OECD 平均 | 24.7 | 36.6 | 21.2 | 28.8 | 26.3 | 35.5 | 13.7 | 21.2 | 11.6 | 7.6 | 10.2 | 13.7 | 25.1 | 14.7 |
| +(-)に変化した国 | 17(1) | | 17(1) | | 15(2) | | 15(2) | | 3(13) | | 10(7) | | 0(18) | |

(注) ① GDP は市場価格表示。② フランスの1955年は1965年数値, フランス, イタリアの1980年は1979年数値。

③ OECD 平均値はフランス, ギリシア, アイスランド, ルクセンブルク, スベイン, トルコを除く18か国の単純平均。

④ 変化(%ポイント)は③と同じく18か国についてのもので, フランスを除く。但しデータの利用不可能により必ずしも計18とならない。

(出所) OECD, *Long-term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries, 1955-1980*, Paris, 1981, 表1, 3, 6, 8, 10, A, Bより作成。

ロでもインフレによって実質増税が生ずる。この原因は累進性ばかりでなく、種々の諸控除ないし課税最低限の実質価値低下にも求められる。）

第2の社会保障負担の伸びは社会保障移転の伸びと対応したものであり、財源調達においては社会保険方式によるところが大きいから、これは結局経費を賄う必要性から急上昇したものと考えられる。すなわち、保険料率が所得にリンクされ、しかもこれが他の租税とは異なりかなり頻繁に改定（つまり引上げ）されたことにより急増したものである。

法人税の場合はかなり複雑である。前の二つは GDP 比率も税収中の構成比もはっきりと上昇傾向を示すが、法人税の場合は構成比が低下したとはいえ租税負担率の上昇によって GDP 比率の低下は若干緩和されている。しかし日本やイタリアのように比率が上昇した国は例外としても、幾つかの国では GDP 比率が1, 2ポイント低下している。こうした動きは次のように説明できよう。

短期的にみると、GDP（ないしGNP）以上に法人所得が、それ故課税ベースが変動することによって税収に波をもたせる（これは最近の日本において典型的に現れている）としても、長期的には税率が比例的（西ドイツ、フランス）もしくは緩やかに累進的であることによって、法人税収は GDP の伸びに比例した動きを示すと思われる。事実留保と配当さえ区別せずに単一比例税率(50%)を採用しているフランスでは法人税収の GDP 比はほとんど変化していない。しかし全体的に低下しているのは、一つには多くの国で所得税と法人税との二重課税の調整が行われるようになったこと（すなわち実在説から擬制説への強調のシフト）に加え、国際競争力の維持・強化に向けての税負担の軽減が求められたことや EC 共通税としての付加価値税の採用等の要因によるものと考えられる。他方日本で逆の傾向が生じているのはよくいわれているように法人化した会社が長期的に増えていることに起因するものである。（イタリアにおける狭義の法人税の国税収入構成比は非常に小さいので同列に扱えない。）

最後の消費税についてはどうかというと、個別消費税が相対的に比率を下げているのは GATT の交渉等を通じて輸入関税が減少したことに加え、従量税タイプのものがその徴税の容易さの故に比重が高く、その税額の引上げが一般

物価水準の上昇に遅れることに起因している（但しこの場合には需要があまり弾力的でないと仮定されている）。⁽⁶⁾ 他方、一般消費税（アメリカでは売上税、ECでは付加価値税）の伸びが安定しているのは課税ベースがGDP又はGNPの伸びに比例していること（クズネッツの長期消費関数）、⁽⁷⁾ 一定の基本税率を設けながらも必需品免税ないし軽減税率の適用により非常に緩い累進性（ないし逆進性の緩和）を維持していること等に求められる。もちろん約25年の間に制度変更、特にEC内での付加価値税への移行や多くの国での税率変更が行われたこともこれを一部説明しよう。

Ⅳ 何が説明されるべきか

以上でみたように、公共部門肥大化は既定の事実とみてよいが、「政府の最適規模」を考えるには先進諸国にみられる幾つかの動向に注意を払わねばならない。このうち特に重要と思われるものを以下にまとめておこう。

その第1は歳出に関するものであり、理論は少なくとも次の三つを整合的に説明する必要がある。すなわち、最終消費の対GDP比にみられる上昇傾向をもつ名目値と安定傾向の実質値との乖離、防衛等の純粋公共財の相対的減少及び最終消費の動きと社会保障移転の動向の違いの3点について。

第2は歳入面であるが、これはⅢで述べたように、一度設けられた租税は年々の部分的な手直しがあるものの大幅な税制改革は頻繁に行われなところからその動向はある程度予測できるはずである。したがって問題は税率や課税ベースの大幅変更、新税導入等の税制改革はどのような状況で、どのような理由で実施されたかということにある。またこれとの関連で、歳出の規模や内容が歳入の水準や構成を変えるのか、それとも逆なのか、ということが明らかにされねばならない。さらには、最近の税収と歳出とのギャップ、すなわち財政赤字をどのようにみるかという問題がある。

次節以降では以上述べたことをこれまでの理論はどのように説明しているのか、あるいはまだどこまで説明しうるかを検討する。しかしその前にもう一つの重要問題に触れておかねばならない。それは中央と地方との財政関係が「政

表5 州・地方支出の規模と上級政府への収入依存

(単位: %)

| | | 州・地方支出 総政府支出 | | | 上級政府からの移転 州・地方支出 | | |
|-----|---------|-----------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|
| | | 1962-64 | 1967-69 | 1974-76 | 1962-64 | 1967-69 | 1974-76 |
| 連邦制 | オーストラリア | 50.3 | 48.2 | 51.9 | 35.0 | 34.6 | 43.7 |
| | カナダ | 51.9 | 57.7 | 58.8 | 16.4 | 16.7 | 19.0 |
| | 西ドイツ | 37.8 | 36.3 | 43.8 | 5.2 | 5.3 | 6.4 |
| | アメリカ | 36.8 | 39.0 | 43.0 | 14.3 | 17.2 | 23.1 |
| 単一制 | ベルギー | 9.9 | 9.3 | 10.2 | 47.9 | 45.3 | 44.9 |
| | スウェーデン | 44.0 | 48.1 | 45.4 | 18.0 | 21.0 | 26.8 |
| | イギリス | 31.3 | 34.7 | 35.7 | 31.2 | 33.0 | 43.5 |

(注) 数値は3年平均。オーストラリアは会計年度、ベルギーは経常支出のみ。

(出所) OECD, *Public Expenditure Trends*, Paris, 1978, pp. 91, 93, 表 C3, C6.

府の大きさ」に対してもつ意味である。

表5が示すように幾つかの例外（特にフランス、ベルギー等の中央集権国家）はあるものの、多くの国で州・地方政府が果している役割は非常に大きい。政府全体に占める州・地方のシェアがそれほど大きく変化していないとしても、全体の相対規模（一般政府歳出の対GDP比）が大きくなっていることを考えると、州・地方も着実に大きくなっていることが理解されよう。ただここで問題にしたいことはそのことよりもむしろ、中央・地方（州を含む）間での経費配分と財源配分とが完全に一致していないこと、つまり地方がその歳入の一部（とはいっても無視しえぬ大きさ）を中央に依存していることである。^[8] 表からもわかるように、幾つかの国では下級政府はその経費の4割以上も上級政府に頼っているのである。これは言い方を換えれば、政府間移転がなかったならば、中央政府は大幅黒字に、州・地方政府は大幅赤字に陥っていたであろうということを意味している。したがって肥大化している公共部門の縮小化を考えるには、こうした財政構造をどのように変えるか、つまりどの政府レベルでそれを行うかが重要となる。別言すれば、中央・地方間の政府機能ないし役割の分担（日本では行政事務配分）と財源配分の在り方がここで問われるのである。

もちろんこうした問題は当事国が連邦制か単一制かということと共に、地方

自治がその国でどのように位置付けられているかということと深く関係している。⁽⁹⁾ しかしいかなる制度を背景にしているにせよ、適切な理論は中央・地方間の関係に何がしかの示唆を与えるものでなければならない（とりわけ日本を念頭に置くと）。残念ながら、多くの理論はこの点の配慮を欠いているように思われる。

V 大きな政府の経済学

公共部門肥大化を理論的に解明しようとした試みは数多いが、その分析視角や原因とする変数は多種多様である。例えば公共部門拡大現象を経費膨張の法則という形で初めて提示したA.ワグナーは有機体的国家論をもとに社会進歩が国家機能増大を招き、その結果経費が増大するのだと説明した。その後、A. T. ピーコックとJ. ワイズマンは、原因は社会進歩だけに求められないし、またワグナーの議論では経費がどのように決定されるのか時間的な成長パターンがどのようなものかは説明されないとして、彼ら自身の仮説、すなわち「転位効果」仮説を提示した。⁽¹⁰⁾ これは要するに、戦争等の社会的不安が生じた場合には納税者の「許容しうる租税負担」水準が上方シフトすることによって支出の増大を可能にさせ、この水準は不安がなくなった後でも「点検効果」（政府に新しい役割が付与されること）が働くことで維持され、結果として経費の相対規模は階段上に大きくなっていくというものである。⁽¹¹⁾

その後の展開は不明確な内容をもつ「ワグナーの法則」の厳密な指標に基づく実証、⁽¹²⁾ ピーコック＝ワイズマン仮説の実証と修正⁽¹³⁾ 及び公共部門肥大化の多方面からの分析という形で進められたが、これまでの議論を考慮すれば、我々にとって最も重要な方向は第3番目のものである。なぜなら、単一指標で解釈した「ワグナーの法則」だけでは重要な内容の変化を捉えられないし、また公共部門の相対規模が平時においてもかなりのスピードで拡大していることを考えると、もう少し多角的な分析が必要だからである。

ただ現在までのところ、公共部門肥大化の原因とされる候補は数多く、しかもこれらは必ずしも有機的に関連付けられていないのが現状である。例えば、

B. P. ハーバーは公共部門成長を説明する「ありそうな」独立変数としてワグナーとピーコック＝ワイズマンのものを含め15も挙げている。そして彼は経済面及び非経済面で非常に異質性を有している国々における財政の動向を説明しうるような共通変数ないしその集合が存在することは疑いとして、一般的な公共支出の実証理論の存在を疑問視している。¹⁴³

ハーバーの主張には聞くべき多くのものがあるが、それにもかかわらず、これまでの理論はたとえ一般性、普遍性を欠くとしても、現実の一部を説明している側面があることは否定しえない。したがって我々に求められることは、これまで述べてきた財政の動向に照らして既成の理論がどの点をうまく衝いているのかあるいは説明に失敗しているかを明らかにし、これをもとにできるだけ総合的かつ現実的な説明を試みることであろう。

このような方向での議論としてはマスグレイヴやブキャナン等のものがある。例えばマスグレイヴは経済発展という文脈において経費増大をもたらす要因を経済的要因、環境的要因 (conditioning factors) 及び社会的・文化的・政治的要因の三つに分けて論じているし、¹⁴⁴ またブキャナン等はこれを民主主義的要因 (人口成長、財・サービスのもつ性質、都市化・過密等) と非民主主義的要因 (官僚、政治家等の行動) とに分けて論じたりしている。¹⁴⁵ だが彼らの分析は非常に重要な試みとはいえ、既述した財政の動向に対して与える示唆は少ない。この意味で我々の欲求をみたしてはくれないのである。

ただ求められる理論がいかなるものであれ、説明されるべきことを説明することの外に、少なくとも次の2点をはっきりさせる必要がある。

その第1は短期的な要因と中長期的な要因、あるいは短期的に操作可能な変数と少なくとも短期的には与件とみなしうるものとの区別である。中長期的要因の1例は歳出面での義務的経費 (国債費や社会保障関係費等)、歳入面では税制そのものがそうである。前者は「自己増殖的な性格」(注1の日銀リポート、p.14) をもっていること、また後者は景気動向により制度が不変でもビルト・イン・スタビライザーが働いて政府を相対的に大きくも小さくもする可能性があるのである。

第2は分析の枠組である。多くの論者が指摘しているように、⁴⁴⁾ 基本的にはマクロ的レベル（前述のワグナー、ピーコック＝ワイズマン、マスグレイヴ等の議論もここに含まれる）でのものとミクロ的レベルでのものと二つの説明の仕方がある。ここでミクロ的レベルのものというのは、ピーコックがいうところの政治的市場（有権者と議会・政党との相互作用を扱う）、政策供給市場（政治家・政党と官僚機構との相互作用を扱う）、及び政策実施市場（家計・企業と官僚機構との相互作用を扱う）のどれかを念頭においた議論を指している。⁴⁵⁾ 最近勢力を増している公共選択論は後者の枠組に依拠するものであり、この点でマクロ理論のミクロ的基礎を明らかにすることが重要課題となっている経済学の動向と符合するものである。ただここで注意すべきは二つの視点（マクロとミクロ）は必ずしも矛盾しないこと、しかしながら問題としているのがマクロ的動向である点でマクロ的視点の方が比較優位をもつことである。もっともこれはマクロ的視点をア・プリオリに支持することではない。逆に今日の公共部門肥大化がいわゆる政治の在り方（民主主義システムの機能）と関連付けられることが多いことを考えると、政治的市場を中心としたミクロ的分析は不可欠であるように思われる。それ故次節ではこの分析に基礎をおく幾つかの代表的モデルを検討することとしたい。

VI 現存モデルの検討

ここで取り上げるのは既述した財政の動向に示唆を与え、しかも引用されることの多い三つのモデル、すなわち官僚制重視モデル、政治的決定重視モデル及び納税者＝投票者主権モデルの三つである。⁴⁶⁾ これらは前述の政治的市場ないし政策供給市場を念頭に置いたものであり、以下でその長短を簡単に論ずることしよう。

第1の官僚制重視モデルはW. A. ニスカネン（レーガン政権のCEAメンバーの1人）やG. タロックの分析により普及されたものであるが、その基本的内容は官僚の行動目標はできる限りでの（つまり一定の制約下での）予算極大化であり、これが官僚の情報独占を媒介にして予算規模拡大を招くというものである。

この最も簡単なモデルでは公共サービスは社会的余剰がゼロとなるところまで過大に供給され、結果として予算規模が拡大することが示唆される。多少複雑なモデルでは、供給過大傾向にX非効率的要素によるコスト上昇圧力が加えられることによって予算規模拡大と共に公共部門の非効率性も指摘される。いずれにおいても官僚が公共サービスの供給側におかれているのがその特徴である。¹⁹⁾

このモデルの利点の一つは、官僚が現実には有している権力の大きさに注意の目を向けていることであり、もう一つの利点は政府最終消費にみられた名目と実質との乖離を説明しうることである。しかし二つの無視しえぬ欠陥もある。一つはこのモデルで示唆される非効率率は果して長期的に存続しうるかどうかということであり、もう一つは官僚制が多数の省庁から成るとしたとき、各省庁の予算獲得行動は結局ゼロサム・ゲームでしかないのではないかということである。もし後者の可能性が否定されるなら、そのときにはこのモデルは各省庁予算の積み重ねである歳出計画が歳入を決定するとみていることが示唆されるであろう。

第2の政治的決定重視モデルは圧力集団をバックにした政党間ないし与党内でのやり取りに注目したものである。つまり、個別利益の実現に大きな関心をもつ少数集団が互いに協力し合って、自ら支持する政策の実現をはかるというのがこのモデルの概要であり、これはときにログローリングとか票の交換と呼ばれる現象を説明するものである。これがこのモデルの利点の一つであるが、もう一つの利点は前に指摘した準公共財ないし私的財の公的供給の拡大傾向（つまり純粋公共財の相対的減少）を示唆することにある。さらにこれに加えて上の少数集団ないし圧力集団を地方団体とみれば、中央から地方への財政資金の散布という図式、あるいは日本でよくいわれる「補助金行政」が示唆される点も無視しえない。ただここにおいても歳出の必要が歳入を規定するという見方が暗黙にとられていることに注意する必要がある。

最後のモデルは納税者＝投票者の役割に注目したものであるが、前の二つと違ってここでは歳出と歳入の両方が考慮されるという利点を有している。この

モデルの中で最もよく知られているのが、ブキャナンとR. E. ワグナーの「赤字財政論」である。²⁰⁾ 彼等の議論は歳出の便益面と様々の財源調達手段の与えるコスト意識とに注目し、公債発行を伴う赤字財政はコスト意識の希薄化を通じて公共部門肥大化を招き、さらにはクラウディング・アウト回避のための金融緩和によってインフレを招くというものである。ここにおいて初めて我々は歳入の構造が歳出水準を規定するというモデルをもつのである。これは近年の世界的レベルでの財政赤字傾向についても幾つかの示唆を与えてくれる点で重要である。ただこのモデルの欠陥は前の2モデルが部分的に説明しえた歳出の動向については何をとも語らないことにある。とはいえ、この交換がネットでみてプラスかマイナスかは慎重な判断を要する問題である。

Ⅶ 結語—実りある議論のために

前節でみたように、現存モデルは被説明事項の一部分を説明しうるとはいえ、多くの部分については沈黙する。とりわけ今日の公共部門肥大化の主因とされる社会保障移転についてはいずれのモデルも何ら示唆を与えない。しかしこの故に上述のモデルは価値なしとみることはできない。実際、ⅡとⅤでも指摘したように、社会保障移転の伸びがその自己増殖的メカニズムに起因するものとすれば、必要なのは理論の棄却ではなくて、より一層の精緻化と他の議論による補強（例えば上述のモデルが扱わなかった「政策実施市場」の分析）であろう。この意味で残された仕事は非常に多いと言わざるを得ない。

最後にこの論文が貫いてきた立場に触れておかねばならない。それは「大きな政府か小さな政府か」という議論が有意味であるためには、現実にみられる「顕示選好」の解明から出発しなければならないというものである。もちろんこれはイデオロギーや思想の重要性（例えば最近のケインジアン対マネタリスト、サプライサイダー等におけるように）²¹⁾ を否定するものではないが、これらの果す役割は経済状況や動向等によりかなり制約されるとみるべきであろう。もしこの見方が正しいならば、そのとき我々に求められるのは「より大きな政府かより小さな政府か」の選択ではなくて、社会経済の変化に最も効率的に適応しう

る公共部門の確立ということであろう。

注(1) OECD (1978), 日銀 (1982), 経済企画庁 (1982) 等を参照。

(2) Buchanan and Flowers (1980) p. 44. また関連議論として野口 (1982) 第 1 章を参照。

(3) 分類については、一河 (1975) pp. 166-72, 『財政統計』昭和57年度, pp. 23-37 等を参照。

(4) OECD (1978) p. 17 も同じことを指摘している。

(5) OECD (1981) p. 2 を参照。

(6) OECD (1981) p. 7 及び Westaway (1982) を参照。

(7) 例えば, Herber は一般売上税の税収の所得弾力性に関する実証研究が 0.80 から 1.27 の範囲の数値を示したところから, これは本質的に弾力性 1 という性質をもつとしている。Herber (1979) p. 246 参照。

(8) こうした補助金のもつ意味については, 米原 (1977) IV を参照。

(9) これに関する議論については, 高橋・吉本 (1982) を参照。

(10) Peacock and Wiseman (1967)。

(11) この検討については特に能勢 (1982) を参照。

(12) 一河 (1975) 第 4 章参照。

(13) Herber (1979) pp. 301-3。

(14) マスグレイヴの議論については, 佐藤 (1975), 最近の説明としては, Musgrave and Musgrave (1980) ch. 7 を参照。

(15) Buchanan and Flowers (1980) ch. 6 及び Borchering (1977) chs. 1-3 参照。

(16) Brown and Jackson (1978) ch. 5 及び Hartle (1976) ch. 1 等。

(17) Peacock (1979) ch. 1。

(18) これについては, 貝塚 (1981), 小林 (1982), 関連議論として白鳥 (1982) を参照。

(19) 詳しくは, 御船 (1981) 参照。

(20) Buchanan and Wagner (1977)。

(21) これについては, 小椋 (1981), 真実・尾上・柴山 (1982), 保坂 (1982) 等を参照。

参考文献

一河秀洋『比較財政論』白桃書房, 1975年。

小椋正立『サブライ・サイド経済学』東洋経済新報社, 1981年。

貝塚啓明「日本財政“肥大化”のメカニズム」『週刊東洋経済』臨時増刊：近経シリーズ, 56, 1981年5月18日, 33-42。

経済企画庁編『経済白書』昭和56年版 (1981年), 昭和57年版 (1982年)。

- 小林逸太「政府の成長あるいは公共財供給の持続的拡大について」『社会科学討究』78, 1982年5月, 223-252。
- 佐藤博「経費論」大川政三編『財政論』有斐閣, 1975年, 第2章。
- 白鳥令編『政治の経済学』ダイヤモンド社, 1982年。
- 高橋誠・吉本隆一「地方財政の国際比較」吉岡健次・和田八束編『新版現代地方財政論』有斐閣, 1982年, 第3章。
- 日本銀行「欧米主要国の財政再建問題」『調査月報』1982年7月, 6-34。
- 野口悠紀雄『公共経済学』日本評論社, 1982年。
- 能勢哲也「ワグナー法則の指標とその意義」『財政の計量分析』創文社, 1982年, 第3章。
- 保坂直達『大きな政府か小さな政府か』有斐閣, 1982年。
- 真実一男・尾上久雄・柴山幸治編『国家と市場機構』ミネルヴァ書房, 1982年。
- 御船洋「官僚制の経済学的分析」『週刊東洋経済』臨時増刊：近経シリーズ, 56, 1981年5月18日, 62-71。
- 米原淳七郎『地方財政学』有斐閣, 1977年。
- Beck, M., *Government Spending: Trends and Issues*, New York: Praeger, 1981.
- Borcherding, T. E., ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham: Duke University Press, 1977, chs. 1-3.
- Brown, C. V. and P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, London: Martin Robertson, 1978.
- Buchanan, J. M. and M. R. Flowers, *The Public Finances: An Introductory Textbook*, 5th ed., Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1980.
- Buchanan, J. M. and R. E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press, 1977.
- Hartle, D. G., *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto: University of Toronto Press, 1976.
- Herber, B. P., *Modern Public Finance*, 4th ed., Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1979.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed., New York: McGraw-Hill, 1980.
- OECD, *Public Expenditure Trends*, Paris, 1978.
- OECD, *Long-term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries 1955-1980*, Paris, 1981.
- Peacock, A. T., *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, London: Martin Robertson, 1979, ch. 1.
- Peacock, A. T. and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, 2nd ed., London: George Allen and Unwin, 1967.
- Westaway, T., The British Tax System and the Effect of Inflation, in P. Maunder, ed., *Case Studies in Public Sector Economics*, London: Heinemann Ed-

ucational Books, 1982, 88-114.

1982.9.29 脱稿

(後期課程第5年度生・經濟政策 小松雅雄教授研究指導)